

REFLEXÃO LIGEIRA SOBRE BOAS PRÁTICAS NAS CIDADES: DESAFIOS PARA SÃO CAETANO DO SUL, SÃO PAULO, BRASIL

Enio Moro Junior¹

Resumo

O município brasileiro enfrenta um momento muito especial: se por um lado é refém de um pacto federativo desequilibrado entre União, Estado e Distrito Federal, por outro lado enfrenta inúmeras responsabilidades sobre a gestão de sua economia, urbanismo e as recorrentes questões de saúde e educação, entre outras. Nesta breve reflexão, o texto procura demonstrar que, talvez por uma construção histórica, o município de São Caetano do Sul, apresentou novas possibilidades a este modelo centralizador e pouco inclusivo. Sua alternativa pode ser modelar para outros municípios ou foi uma experiência isolada? Estamos condenados à lógica dos padrões de reprodução do capitalismo na sociedade brasileira ou pode haver alternativa a partir da reflexão sobre o papel do município na construção de melhores espaços, territórios qualificados e, enfim, ocupação socialmente justa para os cidadãos?

Palavras-chave

Produção do espaço. Neoliberalismo. Poder municipal. Plano urbanístico. Parceria público-privada.

Breve diagnóstico sobre São Caetano do Sul

¹ Secretário Municipal de Obras e Habitação da Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul e Coordenador do Mestrado Profissional em Arquitetura, Urbanismo e Design do Centro Universitário Belas Artes de São Paulo. Doutor, Mestre e Graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo; e-mail: enio.junior@saocaetanodosul.sp.gov.br e enio.moro@belasartes.br

São Caetano do Sul é um município brasileiro com muitas singularidades. Localizado na subregião Sudeste da Região Metropolitana de São Paulo, apresentou, entre 1920 e 1990, excelentes vantagens locacionais para o padrão existente da atividade industrial: existência de grandes áreas livres, ligação ferroviária com um dos principais portos de exportação e importação da América Latina, o porto de Santos, proximidade com o mercado de São Paulo, energia elétrica abundante, mão-de-obra qualificada e ainda a continuidade física da expansão industrial de São Paulo; observemos que a emancipação político-administrativa de São Caetano do Sul ocorrera em 1947, mas os efeitos desta dinâmica de expansão industrial caracterizou a construção do espaço no Grande ABC.

A partir de meados da década de 1970, as políticas oficiais da União e do governo estadual incentivaram a interiorização do desenvolvimento industrial. Nos anos 1990 a ampliação da internacionalização na produção industrial e de novas técnicas de gestão baseada no aumento da produtividade resultou no maior desemprego industrial já enfrentado na região e inúmeras plantas industriais construídas degradadas ou subutilizadas. A partir da última década, as transformações produtivas determinaram novas dinâmicas no território.

A procura por essa reconversão econômica buscou alternativas através da implantação de novos empreendimentos econômicos, culturais e sociais por meio de ações integradas entre o poder público municipal, a comunidade, a iniciativa privada e as instituições representativas da sociedade civil. Esta postura, que sugeria a inexistência de conflitos e a convergência de interesses, baseou-se no conjunto de ações e políticas públicas implantadas no contexto europeu urbano do final do século XX, em especial às políticas que objetivavam a diminuição dos conflitos de ocupação do território; a tentativa de transposição de diagnósticos idênticos entre realidades distintas norteou este ideário urbanístico brasileiro trazendo à pauta uma série de “novidades” como as redes de cidades, as parcerias público-privadas, o planejamento estratégico, atores, *city marketing* e enfim o protagonismo do município na resolução de problemas econômicos e sociais.

Essa constatação nos oferece um olhar particularizado sobre o município de São Caetano do Sul, que se localiza na subregião sudeste da Região Metropolitana de São Paulo, a 14 km do Centro da capital, com quem faz limite, além dos municípios de Santo André e São Bernardo do Campo:

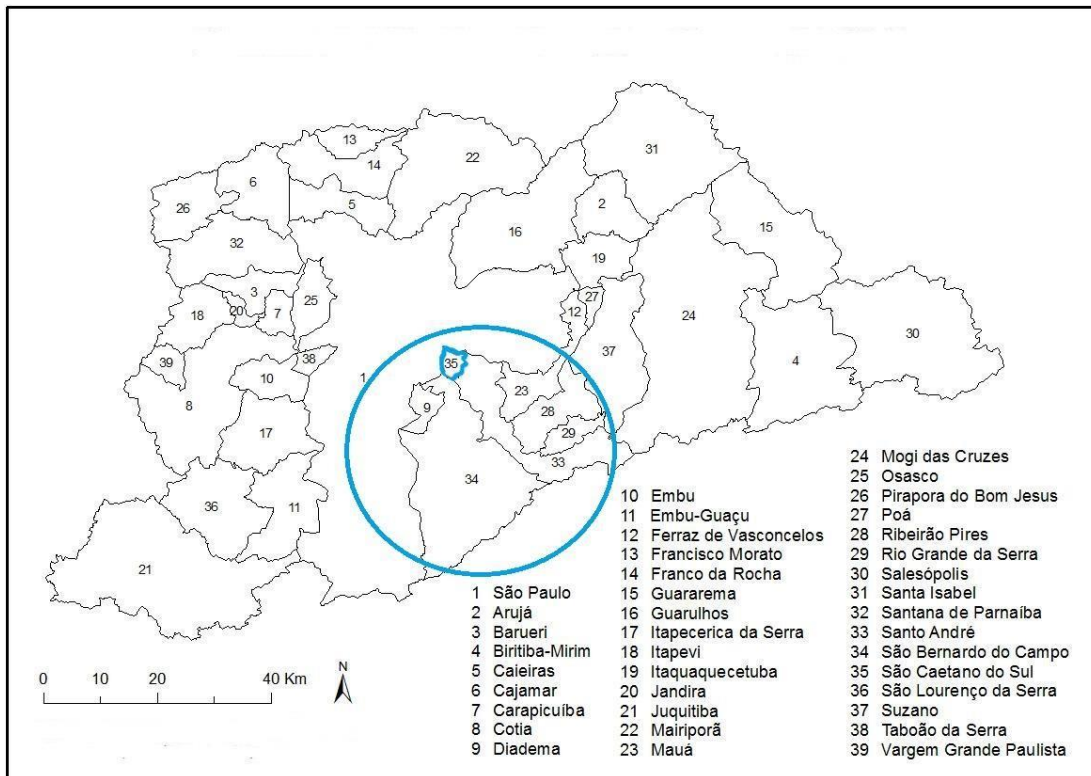


Figura 1: Mapa da Região Metropolitana de São Paulo; fonte: autor

A conurbação, por meio da constatação da continuidade de sua malha urbana, é evidente, como podemos observar na próxima imagem:

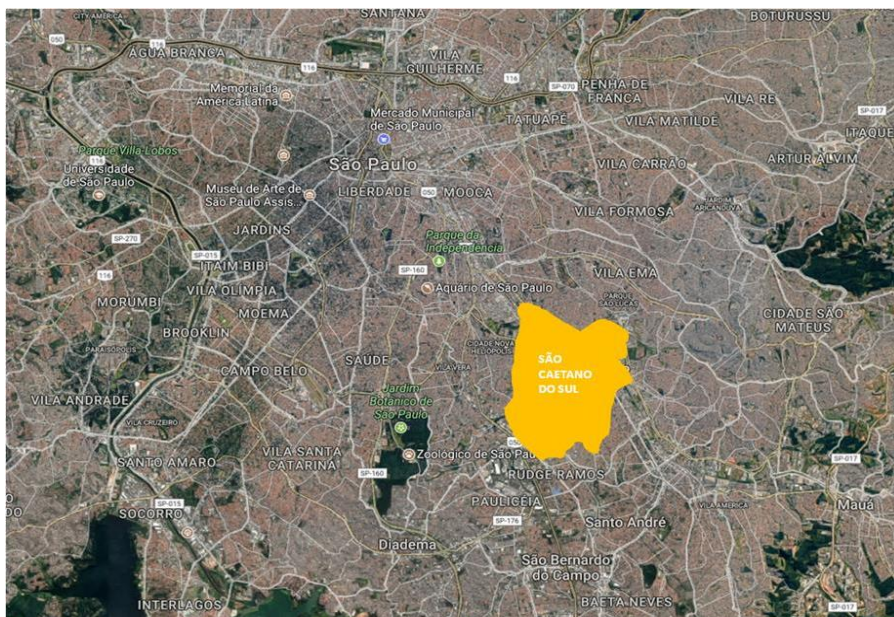


Figura 2: Município de São Caetano do Sul inserido na RMS. Fonte: autor, a partir do Google Maps

A população do município e seu padrão de renda também diferem de outros municípios brasileiros, ou seja, para a população aproximada de mais de 150.000 habitantes, a renda *per capita* é de cerca de R\$ 2.040,00 (2010), conforme dados avaliados pelo Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil/ONU. Neste documento, o Índice de Gini local é de 0,54 e o percentual de população com menos renda no município é de 0,52% de seu total. O município apresenta o melhor IDH do Brasil, conforme ainda avaliado pelo Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil 2013: IDHM: 0,862.

As características territoriais também são especiais, ou seja, o município é 100% urbanizado, um dos menores municípios do Brasil, com a totalidade de seu território atendida por água potável e ainda com 100% do seu esgoto tratado por meio da ETE-Sacomã (Estação de Tratamento de Esgotos – Sacomã), coleta de resíduos em todo o município, inclusive coleta seletiva em todos os lares.

O desafio que se encontra é muito particular: o território é ocupado em sua totalidade, apresenta poucas áreas residuais para novos empreendimentos e as necessidades básicas do município, em especial os atendimentos de saúde, educação e a rede de proteção social, apresentam padrões extremamente adequados. Seus principais problemas incluem a agenda regional, ou seja, Habitação - o município não possui favelas -, Drenagem - está na jusante de uma bacia regional, sofrendo com enchentes nessas áreas - e Mobilidade Urbana, em especial às conexões metropolitanas.

Uma especulação sobre o conceito

Nesse cenário, as ações urbanas locais necessárias extrapolam o corolário clássico das intervenções das cidades brasileiras. Segundo o estudo produzido pelo IPEA, chamado “Investimento Público no Brasil: Trajetória e Relações com o Regime Fiscal”, o autor Rodrigo Octávio Orair discorre sobre a análise da macropolítica econômica, em especial da migração do modelo que flexibilizou investimentos ao seu posterior constrangimento no período entre 2011 e 2014, motivada em especial pelo aumento inercial dos gastos sociais. A opção do governo à época foi aplicar subsídios e desonerar o setor privado.

Este texto buscou analisar a trajetória dos investimentos públicos na economia brasileira e suas relações com o regime fiscal e com a orientação da sua política. Procurou-se explorar alguns dos fatores que estão por trás tanto do esboço de retomada no período 2005-2010, como também da sua inflexão para tendência de queda em 2011-2015, que fez com que o avanço anterior já tenha sido quase todo revertido. A hipótese central desta reflexão diz respeito aos constrangimentos orçamentários aos investimentos que foram flexibilizados no período 2005-

2010 e retornaram de maneira mais aguda durante 2011-2014. De maneira mais precisa, procurou-se mostrar que, a partir de 2011, a redução do espaço fiscal para investimentos foi um resultado inevitável da combinação entre rigidez da política fiscal, revelada por um componente estrutural e inercial dos gastos sociais, que já vinham crescendo desde a década de 1990, com a estratégia do governo de promover a retomada do crescimento via ampliação de subsídios e desonerações para o setor privado.

Observa-se a partir dos anos 2000 e com reflexos até o momento atual, que, segundo Orair, comprova-se que a primazia do modelo fiscal sobre as ações de investimento resultou em uma severa política de retenção e centralização de recursos no governo central brasileiro, diminuindo significativamente a capacidade de investimento dos municípios, consolidando esse padrão que precariza estes mesmos municípios por meio de parcas transferências estaduais e federais, com baixa aderência às necessidades e pouca efetividade.

Esta equação freou a retomada do crescimento que migrou do expansionismo do decênio 2005-

2014 para nova fase de ajustamento iniciada em 2015, e que também impôs cortes desproporcionais aos investimentos públicos, o que tende a agravar ainda mais a situação econômica do país. Procurou-se ainda apontar a fragilidade do mecanismo introduzido no regime fiscal para remover entraves orçamentários aos investimentos, já que a margem de dedução de projetos prioritários de investimentos foi se desviando do seu propósito inicial e atualmente quase não guarda relação com esses investimentos. A fragilidade desse instrumento, juntamente com a rigidez da política fiscal, acaba por tornar a situação dos investimentos muito vulnerável no atual regime fiscal e aponta para um cenário pouco favorável nos próximos anos.

Essa problematização explica os motivos da dificuldade do governo central em honrar repasses para os municípios, entre outros, produzindo uma severa e seletiva política de transferência de recursos federais. Para tanto, o texto sugere o reestabelecimento de mecanismos mais explícitos que assegurem tratamento fiscal diferenciado aos investimentos públicos, seja pela constituição de um orçamento de capital em separado, ao menos para uma carteira de projetos prioritários, seja pela exclusão desses investimentos dos limites de crescimento do gasto público.

Na visão deste autor, o papel do poder público em São Caetano do Sul deve pautar-se em dois grandes eixos: o primeiro em relação à construção de critérios claros para manutenção dos padrões de qualidade atingidos historicamente pelo município e um segundo, mais prospectivo e propositivo, que dite sobre políticas claras para criação de espaços públicos e

privados de qualidade, evidenciando o caráter público e o cidadão desses *locus*, a mobilidade urbana em suas várias e distintas opções, a habitação além do pensamento único oficial (“Minha Casa Minha Vida”), respeitando novas formas de morar e convívio urbano, equipamentos públicos de qualidade, otimização das redes públicas de infraestrutura, sustentabilidade em seu mais sofisticado grau, inovações urbanas, conectividade exacerbada e cidade para crianças e idosos. A cidade não pode se furtar em apresentar uma agenda propositiva, modelar e construída a partir de um projeto urbano/social/ambiental de qualidade e inclusão.

A implantação dessa agenda, além de ser desafiadora e estimulante para o administrador público, faz-se extremamente necessária não só pelos padrões socioeconômicos do município como também pela necessidade de avanços nas questões regionais.

A tradução desse modelo em estratégias de ação pressupõe uma compreensão histórica da lógica da formação do espaço urbano e alternativas para superação dos conflitos e de seus equívocos.

Se olharmos sob um viés político, o modelo de desenvolvimento capitalista brasileiro converge renda e riqueza em poucas áreas geográficas e apresenta como dimensões a concentração regional da industrialização brasileira no estado de São Paulo até meados dos anos 1970, desigualdades econômicas e espaciais da distribuição da população brasileira ou ainda a manutenção das mínimas condições para reprodução da força de trabalho.

O desmonte do desenvolvimentismo apresentou sua principal face na metrópole paulista identificando-a como área de descompressão ou contenção e passível de esforços para evitar seu crescimento excessivo. Nesse contexto, a atuação do Estado na desconcentração industrial da Região Metropolitana de São Paulo foi extremamente eficiente aliando desde incentivos à instalação de novos empreendimentos no interior do estado e obstáculos legais para expansão da atividade industrial até a implantação de uma adequada infraestrutura regional. Esse conjunto de ações promovidas pelo Estado brasileiro, que alterou o mapa de desenvolvimento econômico do maior parque industrial do Hemisfério Sul, em nada representou na melhoria das condições de reprodução da força de trabalho.

A Constituição Federal de 1988 e o neoliberalismo da década de 1990 garantiram um parcial aumento de autonomia aos municípios e reforçaram a ilusão do protagonismo municipal na resolução de questões estruturais e conjunturais brasileiras. As políticas de expansão de crédito e proteção social do recente período do “boom” das “commodities” não se sustentaram.

O Brasil neoliberal não apontou para a criação de um mercado de massas ou ainda da ampliação do mercado de consumo brasileiro. No Grande ABC, os administradores públicos e

os agentes sociais e econômicos enfrentam o desafio de buscar alternativas para diminuir as consequências deste modelo perverso e não enfrentar suas verdadeiras causas, cujo nexos central é a questão das classes no Brasil.

Financiamento contemporâneo da cidade Latino-Americana

A direção determinada a partir da reflexão da Agence Française de Développement, IPEA e Fund. Ciudad Humana na publicação *Savoirs communs n°16: O financiamento da cidade latino-americana: Instrumentos a serviço de um desenvolvimento urbano sustentável* comprova um dos caminhos apontados pelas organizações multilaterais sobre o ideário urbano atual.

Essa publicação sintetizou a discussão ocorrida no VII Fórum Urbano Mundial (FUM), realizado em abril de 2014 em Medellín, Colômbia, e comprovou o pensamento único sobre as questões urbanas latino-americanas nos vetores dos investimentos internacionais para os governos locais. Neste encontro redefiniu-se a agenda urbana internacional para os próximos 20 anos.

O documento mais uma vez reimpõe a lógica na qual o enfrentamento das questões urbanas na América Latina independe da reflexão política e de dominação e o reduz a novos instrumentos de financiamento ou ainda do empoderamento de novos atores sociais. Deixa-se de lado a discussão da relação entre dominantes e dominados e simplifica a solução de problemas a uma matriz estritamente técnica: instrumentos urbanísticos, oportunidades de financiamento, projetos localizados, entre outros. Não se discute que as efetivas alterações da cidade passam por mudanças nas relações de produção da sociedade.

Assim, o texto discute o desenvolvimento urbano sustentável na América Latina a partir de um diagnóstico comum, ou seja, os altos índices de urbanização e polarização desses países, causados por um rápido processo de não retenção dos trabalhadores nas áreas rurais. Essa intensificação de pessoas e suas necessidades transformam-se em oportunidades para o financiamento externo.

O papel de protagonismo dos governos locais, em detrimento às ações de estado motivam discursos sedutores e facilidades para obtenção de recursos externos.

A publicação ainda enaltece as “inovações” urbanas, a necessidade recorrente de recursos financeiros e “novos” instrumentos para a política urbana, justificando empréstimos vultosos de fundos internacionais com garantias impuplicáveis, feitos diretamente aos municípios, a partir de projetos que se enquadrem nas linhas de financiamento. Entram portanto nesta agenda a questão da Habitação, reduzida à sua produção e não à sustentabilidade econômica do morador, Mobilidade, enaltecendo tecnologias como os bondes do século XXI e

os teleféricos, enfim diminuindo as distâncias entre o Capital e o Trabalho, e o Meio Ambiente, enobrecido pela suas vulnerabilidades em função de um uso exacerbado dos recursos naturais. Em resumo, haverá recursos para programas urbanos latino-americanos ligados a essas temáticas.

Essa reflexão ainda minimiza a discussão mais ampla das ações efetivamente necessárias para a América Latina e as organiza nas seguintes ações: subvenções e repasses governamentais, como hoje observamos no Brasil por meio das transferências do Orçamento Geral da União, repasses parlamentares e projetos dos ministérios, mobilizando capitais e o mercado financeiro. As garantias são as políticas de ajuste fiscal, condição para o acesso aos recursos, a captura das mais-valias fundiárias e tributação local da terra - política comum em toda a América Latina – linhas de tarifação pública e seus subsídios ao transporte e alimentação, e mobilização de capitais com o setor privado por meio das parcerias público-privadas.

A construção de uma política urbana alternativa à lógica dominante pode ser um dos caminhos para a justiça urbana, atrelada à aproximação do debate político sobre a ruptura necessária às formas de reprodução do Capital, superando entraves da legislação urbana para a captação e gestão de recursos.

No Grande ABC e em especial em São Caetano do Sul, a base industrial remanescente, ainda em mutação, busca a atualização das tecnologias de produção e gestão aumentando a produtividade, além de migrar a atividade produtiva para o tênue limite contemporâneo entre a indústria e os serviços.

O marco regulatório pretendido deverá precisar questões do território, linhas de transferência de recursos do Capital imobiliário para as áreas carentes, alterações significativas na legislação urbana e pesados investimentos em infraestrutura.

A atualização da legislação municipal e a pretendida compatibilidade de usos e índices dos municípios limítrofes e conurbados em áreas limítrofes são obstáculos que devem ser superados em seu enfoque regional.

A utilização da Outorga Onerosa do Direito de Construir, por exemplo, em todo o território, limitado por severos índices restritivos e ainda garantindo-se a migração desses recursos para áreas da cidade que necessitam de intervenção, pode oferecer uma boa possibilidade de caminho.

A captação de recursos como fonte permanente ou dotação orçamentária específica, articulados a investimentos públicos diretos que garantam a recuperação da especulação imobiliária, estabelece-se como outra alternativa a ser estudada.

A dinâmica do mercado imobiliário, em suas várias escalas, pode representar significativa fonte de recursos superando a cumplicidade do poder público municipal na captação da valorização imobiliária.

O estabelecimento, com a devida métrica, da valoração das contrapartidas e a destinação dos recursos gerados pela outorga onerosa, com metodologia clara adotada para apuração dos valores de contrapartida e com prazos precisos de duração das liberalidades urbanísticas ou para a execução das contrapartidas pelos empreendedores, deve ser de conhecimento público e comum, construído a partir de um processo coletivo.

A procura de consistência institucional na gestão e destinação dos recursos gerados são pontos fundamentais. Os recursos privados investidos nos novos empreendimentos devem se aproximar aos valores das contrapartidas investidas na *res publica*; por fim, a construção de uma política municipal específica sobre a destinação social de pelo menos parte dos recursos gerados nas contrapartidas é de importância ímpar.

Caso entendamos que os principais desafios urbanos de São Caetano do Sul são Habitação, Mobilidade, Espaços públicos e privados de Qualidade, cidade para crianças, idosos e deficientes, drenagem, sustentabilidade e a regionalidade, e ainda nesta linha ratificarmos que o município brasileiro reúne poucas competências e habilidades para implementar planos urbanísticos para investimentos públicos e privados que objetivem o desenvolvimento econômico com equidade social e ambiental, a busca do protagonismo municipal se contraporá aos elementos consolidados no processo de reprodução da sociedade brasileira.

Considerações Finais

Enfim, apesar dos desafios, o poder público deve apontar para um maior equilíbrio na composição de seu território e, poderemos entender, que essa busca pelo equilíbrio com ações que possam oferecer melhores condições de apropriação e seus espaços pelos habitantes. A cidade deve superar cada vez mais as distâncias entre o público e o privado, mas com pleno controle sobre este mesmo privado.

A provisão de infraestrutura física nos países centrais é condição material para a manutenção do Estado burguês. No Brasil, o capitalismo e a burguesia nunca assumiram as formas clássicas de modo que não existe interesse algum da elite nacional em promover ações

de infraestrutura desnecessárias à manutenção de seu “status quo”. Esse, sim, é o grande desafio. Este contexto de livre desenvolvimento das forças produtivas remete-nos à necessidade de aumento na produtividade do trabalho e no nível de subsistência de sua população. As ações possíveis ao município brasileiro, nas condições atuais, não apresentam densidade política ainda incipiente para questionar a reprodução das relações capitalistas no Brasil e suas inferências na produção do espaço. Boas ideias, mas distantes da prática política, são reflexões ligeiras.

Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz; SOARES, Márcia Miranda. *Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2002
- ANAU, Roberto Vital. *As transformações econômicas no Grande ABC de 1980 a 1999*. São Paulo, dissertação de mestrado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2001
- ARANTES, Otília. *Urbanismo em fim de linha*. São Paulo, Edusp, 1998;
- BATISTA, P.N. “O Consenso de Washington. A visão neoliberal dos problemas latino-americanos”. In: *Caderno n.º 6- Dívida Externa*. São Paulo, PEDEX, 1994
- BATISTA JUNIOR, P.N. “Mitos da globalização”. In: *Coleção Documentos. Série Assuntos Internacionais*, 52. São Paulo, IEA-USP: 1997;
- BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus, 1997
- CANO, W. “Brasil: crise e alternativas ao neoliberalismo” In: *Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional*. Campinas, Ed. Unicamp, 1995
- DEÁK, Csaba. “*The crisis of hundered acumulation*” in Brazil. BISS 10 – Bartlett International Summer School, Cidade do México, Proceeding BISS 10, London, 1989
- DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). *O processo de Urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 1999

- FERNANDES, F. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. Rio de Janeiro, Zahar: 1973
- FIORI, José Luís. *60 lições dos anos 90: Uma década de neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Record, 2001
- GORENDER, J. “Desafios para uma força social emergente”. In *Revista Estudos Avançados*, 14(39); 7-13, maio/agosto 2000;
- GUNN, P. *Desmonte industrial como experiência metropolitana: o ABC paulista e o passivo urbano de um mundo automotivo*. São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.
- HARVEY, D. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992;
- _____. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. *Revista Espaço e Debates no. 6*. São Paulo: Cortez, 1982
- IANNI, O. A globalização ameaçada. In www.pg.cdr.unc.br/RevistaVirtual/NumeroUm/Resenha.htm, 2004
- LOPES MEIRELLES, Hely. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2003
- _____. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2003
- MÉDICI, A. “Para entender a formação da Grande São Paulo”. In: *Revista Raízes*. São Caetano do Sul, 9: 59-62, jul. 1993
- MONTHLY REVIEW, The Editors (1992). Globalization to what end? Parts I-II. *Monthly Review* 43, 1992
- PIENCASTELLI, M. “A guerra fiscal entre os estados brasileiros”. In: SCHIFFER, S. *Globalização e estrutura urbana*. Hucitec, 2004.
- SASSEN, Saskia. *As cidades na economia mundial*. São Paulo: Nobel, 1998.
- SCHIFFER, Sueli. (org.). *Globalização e Estrutura Urbana*. São Paulo, Hucitec: 2004;
- SINGER, P. Mercado e cooperação: um caminho para o socialismo In *HADDAD, F.* (org.). *Desorganizando o consenso*. Petrópolis, RJ, Vozes: 1998. pp 101-116;
- STORPER, Michael. *Who Benefits from Industrial Decentralization? Social Power in the Labour market, Income Distribution and Spatial Policy* In: *Brazil. Regional Studies*, vol 18.2 pp. 143-164 (mimeo)
- STORPER, Michael; SCOTT, Allain J. “Indústria de alta tecnologia e desenvolvimento regional: uma crítica e reconstrução teórica”, In: *Espaço e Debates n° 25*. São Paulo, NERU, 1988
- VILLAÇA, Flávio. *Espaço Intra-Urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, 1998

Abstract

The Brazilian municipality faces a very special moment because the hostage of an unbalanced federative pact between Union, state and Federal District and its numerous responsibilities on the management of its economy, urbanism and the recurring issues of health and education, among others. In this brief reflection, the text tries to demonstrate that, perhaps for a historical construction, the municipality of São Caetano do Sul, presented new possibilities to this centralizing and not very inclusive model. Could your alternative be modeling for other counties or was it an isolated experience? Are we condemned to the logic of the reproduction patterns of capitalism in Brazilian society or can there be an alternative from the reflection on the role of the municipality in the construction of better spaces, qualified territories and, finally, the promotion of a socially just occupation for citizens?

Key-words

Spacial policy. Neo-liberalism. Local power. Urban planning. Public/Private partnership.